

〈遺稿・論説〉

インディアン・ゲーミング規制法 (IGRA) (6)

藤 田 尚 則

目 次

- 第一章 序論
- 第二章 インディアン・ゲーミングの歴史とその経済的効果（以上、第48巻第2号）
- 第三章 従来の賭博規制関連法とIGRA（以上、第48巻3号）
- 第四章 California v. Cabazon Band of Mission IndiansとIGRA（以上、第49巻第1号）
- 第五章 IGRAの合憲性に関する3つの判決
- 第六章 IGRAとインディアン部族（以上、第49巻第2号）
- 第七章 ゲーミングに使用されるインディアンの土地（以上、第49巻第3号）
- 第八章 第1種ゲーミング
- 第九章 第2種ゲーミング（以上、本号）
- 第十章 第3種ゲーミング
- 第十一章 民事上及び刑事上の法執行権限
- 第十二章 収益の用途制限と課税

第八章 第1種ゲーミング

第一節 定義

第1種ゲーミングは、「最小限の価値がある賞金のためのソーシャルゲーム又は部族の儀式若しくは祭事の一部として、又はそれらと関連して個人によって行われるインディアン・ゲーミングの伝統的形態をいう。」（合衆国法律集第25編第2703条第6号）と定義される。1988年8月3日の「上院議事録第100-446号」²⁷⁴⁾は、インディアン部族は、儀式、パウワウ、饗宴又はその他の儀式と併せて、

274) H.R. REP. NO. 100-446 (1988), *reprinted* in 1988 U.S.C.C.A.N. 3071, available at <https://turtletalk.files.wordpress.com/2016/05/senate-report-100-446-igra.pdf>

スティックゲーム又はボーンゲーム (bone game) といった伝統的ゲーミングを行っているが、これらの行為には、IGRAの関与しないところであり、同様に、金銭又は賞を伴うロデオ (rodeo)、競馬又はその他の種類のゲーミングが、伝統的に部族の構成員及びその賓客のためにかかる行為と併せて行われてきていた場合、当該ゲームは、IGRAの目的にとって、第2種ゲーミング又は第3種ゲーミングとは看做されないと述べている。²⁷⁵⁾

第二節 管轄権

IGRAは、インディアン土地における第1種ゲーミングにはインディアン部族の専属管轄権が行使され、同法の規定には従わない旨を規定している（合衆国法律集第25編第2710条第a項第1号）。従って、第1種ゲーミングに部族の専属管轄権が行使されるということは、第1種ゲーミングに関して、IGRA制定前に連邦政府又は州が有した規制権限は、もはや行使され得ず、第1種ゲーミングに関する訴訟は、ある特定の活動が当該ゲーミングに当たるか否かに限定されることを意味する。²⁷⁶⁾

第九章 第2種ゲーミング

第一節 定義

I 合衆国法律集第25編第2703条第7号

IGRAが最も詳細にゲーミングを定義しているのは、第2種ゲーミングに関してである。

第2703条（定義）²⁷⁷⁾

(7)(A)「第2種ゲーミング」とは、以下に定めるものをいう。

(last visited Mar. 8, 2018).

275) *Id.* at 11.

276) See CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:10, at 868; CANBY, *supra* note 77, at 348.

277) 合衆国議会は、1991年12月17日の改正で第7号(E)及び第7号(F)を追加規定した

- (i) 以下に定める通例ビンゴ（電子、コンピュータ又はその他のテクノロジー上の補助機器が関連して使用されると否とを問わず）として知られている運のゲーム。

(I) 数字又はその他の記号が記載されたカードを用いて、賞金を含む景品を目的として行われる運のゲーム。

(II) 数字又はその他の記号が記載されたカードが引かれ、若しくは電子的に決定される場合、カード保持者が当該数字又は記号よりも上位のカードを出す運のゲーム。

(III) 前もって配置されているカードの数字又は記号よりも上位のカードを最初に出した人が勝つ運のゲーム。

プルタブ、ロット、パンチボード、チップジャー、インスタントビンゴ及びその他のビンゴに類似するゲーム（同じ場所でプレイされる場合。）を含む。

- (ii) 以下に定めるカードゲーム。

(I) 明確に州法で認められたもの。

(II) 明確に州法で禁止されず、及び州内のいずれかの場所で行われるもの。ただし、当該カードゲームが、カードゲーム営業の時間若しくは期間、又はカードゲームの賭け金若しくは賞品の規模に関する州の法律及び規則（規定されていた場合）に従って行われるものに限る。

- (B) 「第2種ゲーミン」グには、以下に定めるものは含まれない。

(i) バカラ、シュマン・ド・フェール又はブラックジャック21を含むバンキングカードゲーム。

(ii) 運のゲームの電子又は電子機械のファクシミリ又は全ての種類のスロットマシン。

- (C) 本号のその他の規定にも拘わらず、「第2種ゲーミング」には、ミシガン州、ノースダコタ州、サウスダコタ州又はワシントン州で行われるカードゲームで、実際に1988年5月1日に又はそれ以前にインディアン部族によって

(Pub. L. No. 102-238, § 2(a), 105 Stat. 1908)。合衆国議会はまた1992年10月24日に第7号(E)を改正し、「ウィスコンシン州」の後の「又はモンタナ州」という文言を削除した(Pub. L. No. 102-497, § 16, 106 Stat. 3261)。

当該州で行われたものが含まれる。ただし、委員長の定めるところにより、当該州で当該期日に実際にインディアン部族によって行われていたカードゲームの種類及び範囲に限る。

- (D) 本号のその他の規定にも拘わらず、「第2種ゲーミング」には、1988年10月17日から1年の間、1988年5月1日に又はそれ以前にインディアン部族によってインディアンの土地で合法的に営業されていた (B) (ii) に規定されるゲーミングが、当該ゲーミングが行われていた土地に管轄権を有するインディアン部族が本編第2710条第d項第3号に基づいて部族－州間協定の交渉を1988年10月17日から30日以内に州に要求した場合に含まれる。
- (E) 本号のその他の規定にも拘わらず、第2種ゲーミングには、1991年12月17日から1年の間、1988年5月1日に又はそれ以前に以前にウィスコンシン州のインディアンの土地で合法的に営業されていた (B) (ii) に規定されるゲーミングが、当該ゲーミングが行われていた土地に管轄権を有するインディアン部族が本編第2710条第d項第3号に基づいて部族－州間協定の交渉を1988年11月16日までに当該州に要求した場合に含まれる。
- (F) (E) に規定される1年の間に (E) に規定されるゲーミングが、州法の問題として合法ではないとする最終的司法判断が下された場合、当該インディアンの土地における当該ゲーミングは、当該司法判決日の翌日に営業を停止しなければならない。

II 連邦行政命令集第25編第502.3条

IGRAの制定を受けて連邦行政命令集第25編第502.3条²⁷⁸⁾は、第2種ゲーミングを以下のように定義している。

第502.3条 (第2種ゲーミング)

第2種ゲーミングとは、以下の各項に定めるものをいう。

- (a) プレイヤーが、以下に定める行為を行う場合のビンゴ又はロット (電子、コンピュータ又はその他の科学技術上の補助機器が使用されると否とを問わず)。

278) 25 C.F.R. § 502.3, 57 Fed. Reg. 12,392 (Apr. 9. 1992).

- (1) 数字又はその他の記号のついたカードを使って賞を狙ってプレイする。
- (2) 同一の数字又は記号の表記されたカードが引かれ、又は電子的に決められた場合に当該数字又は記号の付いたカードを所持する。
- (3) 当該カードに表記されたパターンのカードを所持する第一人者になることによってゲームに勝利する。
- (b) ビンゴ又はロット、プルタブ、パンチボード、チップジャー、インスタントビンゴ及びその他のビンゴに類似するゲームと同一の位置でプレイする。
- (c) 以下の各号に定めるバンキングカード
 - (1) 州法が明確に承認し、又は明確に禁止しておらず、及び州内において適法にプレイされる場合、及び
 - (2) プレイヤーが時間、営業期間、及び賭け金及び総賭け金の規模への制限に関する州の法律及び規則に従ってプレイする場合。
- (d) 以下の各号に定める場合、ミシガン、ノースダコタ、サウスダコタ又はワシントンの各州でプレイされるカードゲーム。
 - (1) インディアン部族が、[NIGC] 委員長によって決定される1988年5月1日に又はそれ以前にプレイされていたと同一のカードゲームを営業していた場合。
 - (2) 賞品又は賭け金の制限が、委員長によって決定される1988年5月1日に又はそれ以前と同一である場合。
- (e) 以下の各号に定める個人によって運営される第2種ゲーミング。
 - (1) 1986年9月1日に営業されていたこと。
 - (2) 第25編第2710条第b項第4号(B)の規定を満たすこと。
 - (3) ゲームの性格及び範囲が、1988年10月17日以前のそれと同一であること。
 - (4) 所有持分が、1988年10月17日以前のそれと同一であること。

III 解 説

第2種ゲーミングには、①ビンゴ又はビンゴに類するその他のゲームと、②ポーカーといったノン・バンキングカードゲームの2つの基本となる形態が含まれる(第7号(A))²⁷⁹⁾。しかし、IGRAには、4つの州で行われている一定のカー

279) 67 Fed. Reg. 41,166 (June 17, 2002).

ドゲームに関する「父祖条項」(grandfather provision) (合衆国法律集第25編第2703条第7号 (C)) 及び第3種ゲーミングが第2種ゲーミングと看做される「猶予期間」(grace period) の規定が、含まれている (同第2703条第7号 (D))。

IGRA法案の審議に当たった上院インディアン問題選抜委員会は、第2703条に規定された第2種ゲーミングについて詳細な説明 (上院議事録第100-446号) を加えているが、以下、当該議事録をも引用しながら、第2703条第7号の規定について分説する。

第二節 ビンゴ及びそれに類するゲーミング

上院インディアン問題選抜委員会は、以下のように述べている。すなわち、当委員会は、合衆国法律集第25編第2703条第7号 (A) (i) において、部族が部族の経済発展のためにビンゴ及びロットといったゲームを利用するために最大限の柔軟性を持つよう意図し、特に、部族が、第2種ゲーミングを現行のゲームの規模、参加者数又は現在の科学技術に限定すべきであるとするいかなる推論も拒否するものである。当委員会は、部族が第2種ゲームに関する現代的方法を活用する機会を与えられ、そして、科学技術に関する用語が最大限の柔軟性を与えるために工夫されることを意図している。この点に関して、部族は、彼らの第2種ゲーミング事業をコーディネートするために共同することが認められ、それによって増収の潜在力を高めることができる。例えば、同一の州であろうと異なった州であろうと、様々な保留地で、電話、ケーブル、テレビ又はサテライトといった手段で参加者をつなぐことは、部族が行い得る合理的な試みである。保留地間での同時的ゲーム参加は、コンピュータやテレコミュニケーションの使用によって、当該技術の使用がビンゴ又はロットの基本的特質を変更しない限り、また、当該ゲームが適用連邦通信法に従って営業される限り、許される。

また、プルタブ、ロット、パンチボード、チップジャー、インスタントビンゴ及びその他のビンゴに類似するゲームは、IGRAによって規制されるビンゴ事業の不可欠な部分として営業することができ、州の規制法は、当該規制がイン
280)
 ディアン・ビンゴには適用されないように、当該ゲームには適用されない。

第三節 バンキングカードゲームとノン・バンキングカードゲーム

合衆国法律集第25編第2703条第7号 (A) (ii) の規定が適用され得る範囲は、第2種ゲーミングから明確に除外している第7号 (B) (i) に規定されるゲーミング (バカラ、シュマン・ド・フェール又はブラックジャック²⁸¹を含むバンキングカードゲーム) によって制限される。バンキングカードゲームとノン・バンキングカードゲームとの間の区分について、上院インディアン問題選抜委員会は、「プレイヤーが賭博場経営者 (house) に対してプレイし、賭博場経営者が胴元 (banker) として行動するゲーム」(バンキングカードゲーム) と「プレイヤーが胴元というより、むしろプレイヤー相互でプレイするゲーム」(ノン・バンキングカードゲーム) と定義している。ただし、上院インディアン問題選抜委員会は、第7号 (A) (ii) に規定するゲームは、営業時間、賭け金の制限又はカードゲームのサイズに関する州全域に適用される当該州法に従って営業されなければならないとして²⁸¹⁾いる。

ノン・バンキングゲームが第2種ゲーミングに位置付けられるかは、州法に照らして決定されなければならない。第2703条第7号 (A) (ii) に基づけば、当該地位は、明確な州法による承認によるか、又は①明確な州法による禁止が存在しないこと、及び②当該カードゲームが営業時間や賭け金制限等に関する州法に従って州内で行われている事実によって証明される。

ノン・バンキングカードゲームの合法性について、州法が沈黙を守っている場合、当該ゲームは、インディアンの土地でのみプレイされる限りにおいて、合法であって、州法が明確に禁止しない限り、許されることになる。²⁸²⁾

第四節 電子又は電子機械のファクシミリ

I ジョンソン法との関係

合衆国第2703条第7号 (B) (ii) は、「運のゲームの電子又は電子機械のファク

280) H.R. REP. NO. 100-446, at 9 (1988).

281) *Id.* See also CANBY, *supra* note 77, at 348-49; 25 C.F.R. § 502.3 (c) (2), 57 Fed. Reg. 12,392 (Apr. 9. 1992).

282) See 25 C.F.R. § 502.3 (c) (1), 57 Fed. Reg. 12,392 (Apr. 9. 1992); CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:16, at 863.

シミリ又は全ての種類のスロットマシン」を第2種ゲーミングから除外している。この除外は、1人のプレイヤーが他のプレイヤーとゲームを行い、又はプレイヤーに対してゲームを行うのではなく、機械とゲームを行い又は機械に対してゲームを行う電子ファクシミリの使用に向けられている。合衆国議会は、IGRAにおいて、部族に第2種ゲーミングとの関連で「電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器」を使用する権利を一定の範囲で認めている。しかしながら、合衆国議会は、「運のゲームの電子又は電子機械のファクシミリ又は全ての種類のスロットマシン」を第3種ゲーミングに位置づけた（合衆国法律集第25編第2703条第8号）。

第3種ゲーミングの開設には、NIGC委員長が承認した部族-州間協定が必要とされるところ、合衆国法律集第25編2710条第d項第6号は、「合衆国法律集第15編〔通商及び交易〕第1175条〔製造、修繕、売買、占有等の禁止の特別管轄権〕の規定は、以下に定める部族-州間協定に基づいて経営されるいかなるゲーミングにも適用されない。(A) 賭博機器が合法とされる州によって第3号の規定に基づいて締結される場合で、及び (B) 有効である場合」と規定し、第3種ゲーミングについて部族-州間協定に基づいて経営されるいかなるゲーミングにも、ジョンソン法は適用されないとした（第三章第一節参照）。他方で、ジョンソン法の第2種ゲーミングへの効果については、何ら規定するところがない。ここにおいてか、2つのクラスの間の適切な区別を明確化することが、IGRAの執行にとって肝要となってくる。

NIGCは、1992年の連邦行政命令集第25編第502.7条及び第502.8条に定められた定義規定について、以下の説明を加えている。すなわち、ジョンソン法は、賭博機器を極めて広義に定義しているが、同法の適用範囲の問題を看過してきたことが、ビンゴ及びその他の第2種ゲーミングと併せて使用される機器との関連で、ジョンソン法の適用範囲の問題についての複数の解釈を生じさせてきた。例えば、合衆国議会在が、広く全国的にビンゴゲームで使用されてきたビンゴボールブローワー (bingo ball blower) を第2種ゲーミングで使用することに、ジョンソン法を適用する意図を持っていたとは考えられないが、IGRAは、この問題に対処していないのである。そこで、NIGCは、「予告及び意見聴取」(notice and comment) を行い、1992年4月9日に定義規則をフェデラル・レジスタに

公表した (52 Fed Reg, 12,382)。連邦行政命令集第25編第502.7条には、第2種ゲーミングに当たる「電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器」とは、コンピュータ、電話、ケーブル、テレビ、サテライト又はビンゴブロワー (bingo blower) であって、①運のゲームではないが、プレイヤー又はゲームのプレイを支援する場合、②電子又は電子機械のファクシミリでの運のゲームのプレイから容易に区分される場合、③適用連邦通信法に従って操作される場合に使用される補助機器をいうと規定された。²⁸³⁾そして、連邦行政命令集第25編第502.8条では、「電子又は電子機械のファクシミリとは、合衆国法律集第15編第1171条第a項又は第b項〔ジョンソン法〕に規定された全ての賭博機器をいう。」²⁸⁴⁾と規定された。

1992年の段階で、NIGCは、ゲーミングに関連する科学技術が第2種ゲーミング又は第3種ゲーミングのいずれに分類されるかについての合衆国議会の意図の解釈が、ジョンソン法とIGRAとの間の関係にとって鍵になると考えた。この点を分析するに際して、NIGCは、3つのキーポイントに注目している。第一にジョンソン法は、インディアン・カントリーにおいて賭博機器の使用を禁止している (合衆国法律集第15編第1175条)。第二にインディアン・カントリーにおけるジョンソン法の唯一の明確な除外は、合衆国法律集第25編第2710条第d項第6号に規定されており、ジョンソン法は、部族-州間協定に基づく第3種ゲーミングには適用されないことを示唆している。第三にIGRAに基づく第2種ゲーミングについて、第2710条第b項第1号は、「以下に定める場合いかなるインディアン部族も、当該部族の管轄権内のインディアンの土地での第2種ゲーミングに従事し、又は許可し、及び規制することができる。(A) 当該インディアン・ゲーミングが、目的に応じて個人、組織又は団体による当該ゲーミングを認める州内にある場合 (及び当該ゲーミングが、他の方法で特に連邦法によってインディアンの土地で禁止されていない場合)。」と規定している。IGRAに関する上院議事録の文言に依拠して、NIGCは、「連邦法」への言及はジョンソン法を意味するものと解釈した。この解釈に基づいて、ジョンソン法は、たとえ第2種ゲーミ

283) 25 C.F.R. § 502.7(b)(3), 52 Fed. Reg. 12,392 (Apr. 9, 1992).

284) 25 C.F.R. § 502.8, 52 Fed Reg. 12,382 (Apr. 9, 1992).

ングとの関連においてさえ適用されとされたのである。²⁸⁵⁾

II ジョンソン法との結び付きの解除

1 連邦行政命令集第25編第502.7条

しかし、2002年6月17日にフェデラル・レジスタに公布された連邦行政命令集第25編第502.7条は、以下の規定を置くことによって、ジョンソン法との定義的結びつきを解除している。²⁸⁶⁾

第25編第3章〔NIGC、内務省〕第502項〔本章の定義〕

第502.07条（電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器）

(a) 電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器とは、以下の各号に定め機械又は機器をいう。

- (1) プレイヤー又はゲームのプレイを補助するもの。
- (2) 電子又は電子機械のファクシミリでないもの。
- (3) 適用連邦通信法に従って操作されるもの。

(b) 電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器には、以下の各号に定める機械又は機器が含まれる。ただし、これに限定されない。

- (1) コモンゲーム (common game) において参加レベルを拡大するもの。
- (2) ゲーミングサイト間の通信を容易にするもの。
- (3) プレイヤーに機械とゲームを行い、又は機械に対してゲームを行うのではなく、他のプレイヤーとゲームを行い、又は相互に対抗してゲームを行うことを認めるもの。

(c) 電子、コンピュータ又はその他の科学技術の補助機器の実例には、ビンゴゲームへの参加者のためのプルタブディスペンサー及び又はリーダー、電話、ケーブル、テレビ、スクリーン、サテライト、ビンゴプロワー、電子プレイヤーステーション又は電子カードが含まれる。

285) 67 Fed. Reg. 41,166, 41,167 (June 17, 2002).

286) 25 C.F.R. § 502.7, 67 Fed. Reg. 41,166, 41,172 (June 17, 2002).

2 連邦行政命令集第25編第502.8条

電子又は電子機械のファクシミリについて連邦行政命令集第25編第502.8条²⁸⁷⁾ (2002年6月17日公布) は、以下のよう定めている。

第502.8条 (電子又は電子機械のファクシミリ)

電子又は電子機械のファクシミリとは、ゲームの特質を有するもの全てを組み込むことによって、運のゲームを再現する電子又は電子機械のフォーマットでプレイされるゲームをいう。ただし、ビンゴ、ロット及びその他のビンゴに類似するゲームに関して、電子又は電子機械のフォーマットが、複数プレイヤーが機械とゲームを行い、又は機械に対してゲームを行うのではなく、相互にゲームを行い、又は相互に対抗してゲームを行うことを認めることによって参加を拡大する場合を除く。

3 NIGCによる説明

NIGCは、2002年の連邦行政命令集第25編第502.7条及び第502.8条の改正理由について、以下のように説いている。すなわち、電子又は電子機械のファクシミリの定義との関係で、ジョンソン法の組込みは、満足のいくものではなかった。NIGCによるファクシミリの定義は、ジョンソン法に定義される「全ての賭博機器」(合衆国法律集第15編第1171条第a項第2号、第3号)を含むものであった(連邦行政命令集第25編第502.8条)。ジョンソン法は、極めて広範に解釈されるが故に、ファクシミリには賭博との関連における使用に向けられ、製造された全ての機器も、当該目的のために使用されることが意図された全ての組立部品又は主要部分も含まれてしまった。かかる定義は、実質的に用語の明確な意味からかけ離れている。経験の積み重ねとあと知恵をもって、ジョンソン法を電子又は電子機械のファクシミリの定義に組み込むことによって、NIGCが、鍵となる用語を余りにも広範囲に定義したことが明らかとなってきた。ほとんどの人は、合衆国議会が第2種ゲーミングにおけるビンゴブローラー又はその他の補助機器を禁止するためにジョンソン法を適用しようとしたとは論じないであろう。

287) 25 C.F.R. § 502.8, 67 Fed. Reg. 41,166, 41,172 (June 17, 2002).

それにも拘らず、ジョンソン法にいう賭博機器の広義解釈は、その適用範囲内にビンゴブローワーが入るとした。ジョンソン法の伝統的な広義解釈は、合衆国議会が許容され得る科学技術的補助機器と想定していたと、今やNIGCが信ずる第2種ゲームのプレイを補助するために製造された様々な機器を包み込んでしまう。IGRA法案を審議した上院は、その議事録の中で、第2種ゲーミングを行うための現代的手段を部族が進んで使用するべきであり、そして、科学技術用語には最大限の柔軟性が与えられるべきであると述べている。1992年の連邦行政命令集にいう電子機械のファクシミリの定義は、その他の一定の側面において、非論理的である。その良い例が、ルーレット盤である。ルーレット盤は、明らかにジョンソン法のいう賭博機器に該当するが、「電子」でも「ファクシミリ」でもない。換言すれば、ジョンソン法のIGRAの規制権限への組入れは、1992年当時2つの競合する連邦法を調和させる急場しのぎの方法であったと考えられるが、いくら良くみても、不完全なものであった。

一連の連邦巡回区控訴裁判所判決は、NIGCの1992年当時のIGRAの解釈とその結果としての定義規則は、第2種ゲーミングにとって許し得る補助機器と許されない第3種ゲーミングのファクシミリとの区別に関して、合衆国議会の意図を適切に捉えていなかったと判示している。連邦裁判所は、NIGCの定義は科学技術の補助機器とファクシミリとを区別するに際して有益ではないとしてきた。裁判所は、NIGCの準則を適用するよりも、法律及び上院議事録の文言を並置させる有意味な分析を行ったのである (Cabazon Band of Mission Indians v. National Indian Gaming Commission, 14 F.3d 633 (D.C. Cir. 1994); Sycuan Band of Mission Indians v. Roache, 54 F.3d 535, 542 (9th Cir. 1994); Diamond Game Enterprises v. Reno, 230 F.3d 365, 369 (D.C. Cir. 2000); United States v. 103 Electronic Gambling Devices, 223 F.3d 1091, 1095, 1102 (9th Cir. 2000); United States v. 162 Megamania Gambling Devices, 231 F.3d 713 (10th Cir. 2000).²⁸⁸⁾。なお、ジョンソン法の第2種ゲーミ

288) 67 Fed. Reg. 41,166, 41,167-41,168 (June 17, 2002). なお、その後NIGCは、2007年10月24日にさらなる修正案に関して予告及び意見聴取の手続をとっている。See 72 Fed. Reg. 60,482 (Oct. 24, 2007).

ングへの適用可能性の問題については、判例分析を通じて再度触れることになるであろう。

第五節 父祖条項

合衆国法律集第25編第2703条第7号 (C) の規定は、IGRA 制定前に、同規定に挙げられた州 — ミシガン州、ノースダコタ州、サウスダコタ州、ワシントン州 — において部族によって行われていたバンキングカード²⁸⁹⁾に向けられたものであり、原状 (status quo ante) を保持することが意図されている。

上院インディアン問題選抜委員会は、父祖条項について以下のように解説している。すなわち、ゲームは、その性格を変更することができ得ず、新たな又は異なった種類のゲームは、法令の適用を除外されるゲームに代わることができない。また、ゲームは、現在営業されているのと同じ賞品及び賭け金でなければならない。しかし、上院インディアン問題選抜委員会は、法令の適用を除外されたゲームを営業について、特定数の椅子、テーブル又はその他の同様の条件に限定することを意図してはおらず、これらは、市場によって決定される要素である。²⁹⁰⁾

第六節 猶予期間

合衆国法律集第25編第2703条第7号 (D) は、IGRA の制定から1年間、第2種ゲーミングに運のゲームの電子又は電子機械のファクシミリ又は全ての種類のスロットマシン (第2703条第7号 (B) (ii)) が含まれるとする猶予期間をおいている。適用の対象となるゲームは、1988年5月1日に又は同日以前に、部族によってインディアンの土地で行われていた第3種ゲーミングについて1年間の継続的営業を認めようとするものである。合衆国議会は、この猶予期間を1989年から1992年の間に新たな立法を制定し、モンタナ州の部族及びモンタナ州及びウィスコンシン州の一定のゲーミングに拡大している。²⁹¹⁾

289) CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:18, at 866.

290) H.R. REP. NO. 100-446, at 10 (1988).

291) Act of Oct. 23, 1989, Pub. L. No. 101-121, § 118, 103 Stat. 701, 722 (Notwithstanding any other provision of law, the term "Class II gaming" in

第2703条第7号(D)にいう移行期間は、部族がビデオ、ビンゴ、ビンゴレット(bingolet)、ビンゴ(21)といったIGRA制定当時営業していたゲームについて、部族-州間協定を結ぶことを可能ならしめるために規定されたものであり、上院インディアン問題選抜委員会が、これらゲームについて何らかの除外規定

Public Law 100-497, *for any Indian tribe located in the State of Minnesota*, includes, during the period commencing on the date of enactment of this Act and continuing for 365 days from that date, any gaming described in section 4(7)(B)(ii) of Public Law 100-497 that was legally operated on Indian lands on or before May 1, 1988, if the Indian tribe having jurisdiction over the lands on which such gaming was operated, requested the State of Minnesota, no later than 30 days after the date of enactment of Public Law 100-497, to negotiate a tribal-state compact pursuant to section 11(d)(3) of Public Law 100-497.; Act of May 23, 1990, Pub. L. No. 101-301, § 6, 104 Stat. 206, 209 (Notwithstanding any other provision of law, the term 25 USC 2703 "class II gaming" includes, for purposes of applying Public Law 100-497 *with respect to any Indian tribe located in the State of Wisconsin or the State of Montana*, during the 1-year period beginning on the date of enactment of this Act, any gaming described in section 4(7)(B)(ii) of Public Law 100-497 that was legally operated on Indian lands on or before May 1, 1988, if the Indian tribe having jurisdiction over the lands on which such gaming was operated made a request, by no later than November 16, 1988, to the State in which such gaming is operated to negotiate a Tribal-State compact under section 11(d)(3) of Public Law 100-497; Act of Dec. 17, 1991, Pub. L. No. 102-238, § 2(a), 104 Stat. 1908 (Section 4 of the Indian Gaming Regulatory Act (25 U.S.C. 2703) is amended by adding at the end of paragraph (7) the following new subparagraphs: "(E) Notwithstanding any other provision of this paragraph, the term 'class II gaming' includes, during the 1-year period beginning on the date of enactment of this subparagraph, any gaming described in subparagraph (B)(ii) that was legally operated *on Indian lands in the State of Wisconsin or Montana* on or before May 1, 1988, if the Indian tribe having jurisdiction over the lands on which such gaming was operated requested the State, by no later than November 16, 1988, to negotiate a Tribal-State compact under section 11(d)(3) of the Indian Gaming Regulatory Act (25 U.S.C. 2710(d)(3)). "(F) If, during the 1-year period described in subparagraph (E), there is a final judicial determination that the gaming described in subparagraph (E) is not legal

を置かない限り、当該ゲームの合法性に関する訴訟が多発化するであろうことを認識していたからだと考えられる。²⁹²⁾

第七節 部族ゲーミング条例

I 合衆国法律集第25編第2710条第b項

合衆国法律集第25編第2710条第b項には、第2種ゲーミングとの関連で、部族ゲーミング条例について以下の規定を置き、当該ゲーミングを開設するに当たって部族条例で制定すべき事項を事細かに定めている。

第2710条 (部族ゲーミング条例)²⁹³⁾

(b) (第2種ゲーミング事業の規制；純利益の分配；監査；契約)

(1) インディアン部族は、以下に定める場合、当該部族の管轄権内にあるインディアンの土地で第2種ゲーミングに従事し、又は許可し、及び規制することができる。

(A) 当該インディアン・ゲーミングが、何らかの目的のために個人、組織又は団体による当該ゲーミングを認める州の域内にある場合（及び当該ゲーミング

as a matter of State law, then such gaming on such Indian land shall cease to operate on the date next following the date of such judicial decision."); Act of Oct. 24, 1992, Pub. L. No. 102-497, § 14, 106 Stat. 3255, 3261 ((a) Notwithstanding section 11(d)(1) of the Indian Gaming Regulatory Act (25 U.S.C. 2710(d)(1), during the six-month period beginning on the date of the enactment of this Act, any class III gaming activity conducted on *Indian lands in the State of Montana* shall be lawful if such gaming activity — (1) is conducted in accordance with State law made applicable by the Indian Gaming Regulatory Act; and (2) was owned or being conducted on May 1, 1988. (b) During the six-month period specified in subsection (a), the provisions of section 5 of the Act of January 2, 1951 (15 U.S.C. 1175), shall not apply to any gaming activity described in such subsection which meets the requirements of paragraphs (1) and (2) of such subsection.) (emphasis added.).

292) See H.R. REP. NO. 100-446, at 10 (1988).

293) See also 25 C.F.R. 522, 58 Fed. Reg. 5,810 (Jan. 22, 1993, as amended at 58 Fed. Reg. 16,494 (Mar. 29, 1993)).

グが、他の方法で特に連邦法によってインディアン土地で禁止されていない場合)。

- (B) インディアン部族の統治機関が、委員長によって承認された条例又は決議を採択している場合。

インディアン部族によって発出される別々の許可が、第2種ゲーミングが行われるインディアン土地の各々の場所、施設又は敷地に必要とされる。

- (2) 委員長は、部族の管轄権内のインディアン土地での第2種ゲーミングに関する経営又は規制に関する部族の条例又は決議が、以下に定める事項を規定している場合、当該条例又は決議を承認しなければならない。

- (A) 第4号に規定される場合を除いて、インディアン部族が、ゲーミング事業の経営に唯一の所有権的権利及び責任を有すること。

- (B) 部族のゲーミングからの純利益が、以下に規定される以外の目的に使用されないこと。

- (i) 部族政府の機能又は計画に資金を提供すること。
- (ii) インディアン部族及びその構成員の一般の福祉に備えること。
- (iii) 部族の経済発展を促進すること。
- (iv) 慈善団体に寄付すること。
- (v) 地方政府機関の資金運用を援助すること。

- (C) 既存の独立の部族監査制度の中に含まれ得るゲーミングの年1回の外部監査が、インディアン部族によって委員会に提供されること。

- (D) 当該ゲーミングに関する全ての供給契約、サービス又は年間25,000ドルを超える契約のための営業許可（専門的な法律業務又は会計業務のための契約を除く。）が、独立の外部監査に服すること。

- (E) ゲーミング施設の建設及び維持並びに当該ゲーミングの経営が、適切に環境、公衆衛生及び安全を保護する方法で行われること。

- (F) 以下に定める適切な制度が整備されていること。

- (i) 身元調査が、ゲーミング企業の主たる管理職員及び主たる被用者に行われ、並びに当該職員の監督及び管理が継続的に行われることを保障する制度。
- (ii) 以下の事項を含む制度。

- (I) ゲーミング事業の主たる管理職員及び主たる被用者への部族の許可が、当該許可の発出後即時に委員会へ通知される制度。
 - (II) 以前の活動、犯罪歴（もしあれば）、信望又は習慣及び交際が、公共の利益若しくはゲーミングの効果的規制に脅威を与え、又はゲーミング経営における不適切、不公平若しくは違法な活動、方法及び事業の危険を作り出し、又は高める者は、雇用に不適格であるとする基準。
 - (III) 当該許可の発出に先行して、当該身元調査の結果のインディアン部族による委員会への通知。
- (4) (A) 部族の条例又は決議は、インディアン部族以外の個人又は団体によって所有され、及びインディアンの土地で経営される第2種ゲーミングの許可又は規制について、部族の許可要件がB (i) に規定される要件を含み、及び少なくとも当該インディアンの土地が位置する州の管轄権内の同様のゲーミングに適用される州法によって確立された要件と少なくとも同等に制限的である場合に限りて定めることができる。インディアン部族以外のいかなる個人及び団体も、インディアン部族の管轄権内のインディアンの土地で経営される第2種ゲーミング事業を所有するための部族の許可を、当該個人又は団体が同一の事業を州の管轄権内で経営するための州の許可を受け取る資格がない場合、受け取る資格を有しない。

第2712条（現行条例及び契約の審査）

(a)（提出通知）

委員会の設立後可及的速やかに、委員長は、1988年10月17日以前に第2種ゲーミング又は第3種ゲーミングを承認する条例又は決議を採択し、又は管理契約を締結したインディアン部族又は管理請負者にゲーミング事業に関する全ての付帯的合意を含む当該条例、決議又は契約が、通知後60日以内に委員長の審査に付される旨を通知しなければならない。当該条例、決議、契約又は合意に基づいて行われる全ての活動は、本条に基づいて否認されない限り、本章又は本章に従って行われた修正の下に有効と看做される。

(b)（条例又は決議の承認又は修正）

- (1) 委員長は、第2種ゲーミング又は第3種ゲーミングを承認する条例又は決議

が本条第a項の規定に従って委員長に提出された日から90日以内に、当該条例又は決議を本編第2710条第b項の規定を満たすか否かを決定するために審査に付さなければならない。

- (2) 委員長が、本条第a項の規定に従って条例又は決議が本編第2710条第b項の規定を満たすと決定した場合、委員長はこれを承認しなければならない。
- (3) 委員長が、本条第a項の規定に従って条例又は決議が本編第2710条第b項の規定を満たさないと決定した場合、委員長は120日以内に当該条例又は決議を適合させるに必要な修正を行うよう書面で通知しなければならない。

II 解説

NIGC委員長は、部族の管轄権内のインディアン土地での第2種ゲーミングに関する経営又は規制に関する部族の条例又は決議をIGRA制定前のそれを含め審査する責任を負う。委員長は、NIGCの設立後、可及的速やかに1988年10月17日以前に第2種ゲーミングを承認する条例又は決議を採択したインディアン部族ゲーミング事業に関する全ての付帯的合意を含む当該条例、決議又は契約が、通知後60日以内に委員長の審査に付される旨を通知しなければならない（合衆国法律集第25編第2712条第a項）。委員長は、第2種ゲーミングを承認する条例又は決議が第2712条第a項の規定に従って委員長に提出された日から90日以内に、当該条例又は決議を第2710条第b項の規定を満たすか否かを決定するために、審査に付さなければならない（同第2712条第b項第1号）。委員長が、第2712条第a項の規定に従って、条例又は決議が第2710条第b項の規定を満たすと決定した場合、委員長は、これを承認しなければならない（同第2712条第b項第2号）。委員長が、第2712条第a項の規定に従って、条例又は決議が第2710条第b項の規定を満たさないと決定した場合、委員長は、120日以内に当該条例又は決議を適合させるに必要な修正を行うよう書面で通知しなければならない（同第2712条第b項第3号²⁹⁴⁾）。

294) *See also* 25 C.F.R. §§ 522-523 (2016).

第八節 州法との適合性

I 合衆国法律集第25編第2703条第7号 (A) (ii)

多くの場合、合法的な第2種ゲーミングの前提となる州法の条件（合衆国法律集第25編第2703条第7号 (A) (ii)）は、インディアン部族に直截的に適用される。例えば、州が慈善団体に対してビンゴ又はカードゲームを許可している場合、部族は、部族条例に定められた条件が満たされる限りにおいて、当該活動を行うことができる。しかし、州法が伝統的な形態のビンゴは許可しているが、例えばプルタブに関しては沈黙している場合、部族は、プルタブのゲーミングを行い得るのかの問題が生ずる。上院インディアン問題選抜委員会は、1988年議事録の中で、「連邦裁判所は、第2種ゲーミングが一定の州において許可されるか否かを決定するために、一定の活動を禁止する州刑法と規制計画を課す州法との区分〔二分法〕に頼るであろう。かかる区分は、連邦裁判所において何度も論議されてきたところであり、最近では、*Cabazon* 判決で合衆国最高裁判所が論議したところである。……当委員会は、上院第555号法案 [S, 555, 100th Cong., 1st Sess. (Senate version dated Feb. 19, 1987).] が、何らかの方法で、刑法が第2種ゲーミングを禁止している州の管轄権に当該ゲーミングに携わるインディアン部族又はその構成員を服せしめるために利用されることを意図するものではない。」²⁹⁵⁾と述べている。上院議事録は、合衆国法律集第25編第2710条第b項第1号 (A) にいう「当該ゲーミング」²⁹⁶⁾と併せ読んだ場合、州法の下で許可され、又は規制される第2種ゲーミングの特定の形態のみが承認されることを意図していたものと解される。²⁹⁷⁾

部族は、合衆国法律集第25編第2703条第7号に規定される第2種ゲーミングの形態を超えて、州法によって当該ゲーミングに課される全ての実体的制限に

295) H.R. REP. NO. 100-446, at 6 (1988).

296) Section 2710 (b) (1) (A) provides that “such Indian gaming is located within a State that permits such gaming for any purpose by any person, organization or entity (and such gaming is not otherwise specifically prohibited on Indian lands by Federal law).” (傍線筆者)。

297) See CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:24, at 870.

従わなければならないであろうか。合衆国第八巡回区控訴裁判所は、サウスダコタ州のシセトン－ワーペトン・スー族 (Sisseton-Wahpeton Sioux Tribe) によって経営されるブラックジャックゲーム事業が違法だとして宣言的判決及び差止め命令が求められた *United States v. Sisseton-Wahpeton Sioux Tribe*²⁹⁸⁾ で、「立法史を辿れば、合衆国議会は、州法が特定のゲーミング行為を完全に禁止するのではなくして、単に規制するに過ぎない場合、たとえ、州法に矛盾する方法で行われたとしても、当該行為を許可することを意図したことは明らかである。」²⁹⁹⁾ と判示している。判決が言うように、第2710条第b項第1号(A)の文言には、州法のあらゆる側面の遵守を要求する意図、又は特定の形態のゲーミングがいかなる状況下で許されるか否かを決定する以外の方法で州法を用いる意図を示唆する何ものも含んでいないと解されるところ、インディアン部族は、州法によって第2種ゲーミングに課される全ての実体的制限に従う必要は必ずしもないものと考えられる。また、第八巡回区控訴裁判所の結論は、*Cabazon*³⁰⁰⁾ 判決とも一致するものと評価できるところである。

II 合衆国法律集第25編第2710条第b項第1号(A) 括弧書き

1 上院インディアン問題選抜委員会の意図

合衆国法律集第25編第2710条第b項第1号(A)は、括弧書きの部分で「及び当該ゲーミングが、他の方法で連邦法によってインディアンの土地で禁止されていない場合」と規定している。この括弧書きの部分に関して、上院インディアン問題選抜委員会は、「『他の方法で連邦法によって禁止されていない』という文言は、合衆国法律集第15編第1175条〔コロンビア特別区、合衆国の領地、合衆国法律集第18編第1151条に規定されるインディアン・カントリー、又は合衆国法律集第18編第7条に規定される合衆国の特別海事裁判権及び領域的管轄権の及ぶ場所で賭博機器を製造、修理、修繕、販売、輸送、所持又は使用することは違法とする。〕に定義される機械機器を利用するゲーミングに言及するものである。その条項は、

298) 897 F.2d 358 (8th Cir. 1990).

299) *Id.* at 365.

300) *See* CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:24, at 870-71.

インディアンの土地における賭博機器を禁止しているが、ビンゴ及びロットに関連して使用される機器には適用されない。当委員会の意図は、本法 [IGRA] の可決をもって、以下に掲げるような連邦法以外の連邦法は、インディアンの土地又はインディアンの土地の外でのビンゴ又はロット又はその他のゲーミングを補助するための、又は併せて使用されるその他の点で合法的機器の使用を除外するためのものではないというにある。当委員会は、この文言との関連で、以下の条項を挙げておく。合衆国法律集第18編第13条、第371条、第1084条、第1303条ないし第1307条、第1952条ないし第1961条、合衆国法律集第39編第3005条。上に掲げるものを除いて、合衆国法律集第15編第1171条ないし第1178条 [ジョンソン法]。しかしながら、本条の規定又は本法のいかなるものも、「ロードアイランド州請求解決法」(the Rhode Island Claims Settlement Act) (Act of Sep. 30, 1978, 92 Stat. 813) 及び「メイン州インディアン請求解決法」(the Maine [ママ] Indian Claims Settlement Act) (Act of Oct. 10, 1980, 94 Stat. 1785) を含む、その他の連邦法律に含まれ得る州への連邦の権限又は管轄権の特別の制限又は特別の承認に取って代わるものではないとするのが、当委員会の意図である。³⁰¹⁾と解説している。

2 Rhode Island v. Narragansett Indian Tribe

ジョンソン法との整合性については、既に詳述した。上院インディアン問題選抜委員会議事録の箇所が問題となるとすれば、同議事録が取り上げている「請求解決法」(Claims Settlement Act) との関連である。つまり、請求解決法の下では、州法は、裁決 (adjudicatory) 目的と規制目的との両者のためにインディアン部族に適用されるからである。³⁰²⁾かかる問題を審理した事案が、合衆国第一

301) H.R. REP. NO. 100-446, at 12 (1988).

302) See, e.g., Rhode Island Indian Claims Settlement Act, Act of Sept. 30, 1978, Pub. L. No. 95-395, § 9, 92 Stat. 813, 817 (1978) (codified at 25 U.S.C. § 1708 (a)) (Except as otherwise provided in this subchapter, the settlement lands shall be *subject to the civil and criminal laws and jurisdiction of the State of Rhode Island.*); Maine Indian Claims Settlement Act, Act Oct. 10, 1980, Pub. L. No. 96-420, § 6, 94 Stat. 1785, 1793 (1980) (codified at 25 U.S.C. § 1725 (a)) (Except as provided in section 1727(e) and section 1724 (d) (4) of this

巡回区控訴裁判所で審理された Rhode Island v. Narragansett Indian Tribe³⁰³⁾ (以下、「*Narragansett Indian Tribe* 判決」という。)である。

本件は、ナラガンセット族 (Narragansett Tribe) (以下、「本件部族」という。)が、IGRAに基づいて第3種ゲーミングに関しての部族－州間協定の交渉に入るようロードアイランド州に請求したところ、同州、町等が、「ロードアイランド州請求解決法」(the Rhode Island Indian Claims Settlement Act) (以下、「RIICSA」という。)に基づく解決土地 (settlement land) へのIGRAの適用に対して、宣言的判決及び差止め命令による救済を求めて出訴した事案である。RIICSA第9条(合衆国法律集第25編第1708条)は、解決土地がロードアイランド州の民事法及び刑事法並びに同州の管轄権に服す旨規定している。合衆国第一巡回区控訴裁判所は、①州及び地方政府の管轄権に関する争点は、司法判断を受けるに十分成熟 (ripe) している。②RIICSAに規定された管轄権は、制定された際有効であって、合衆国議会がIGRAを制定した時点で希釈化されていない。③本件部族は、解決土地に対する競合的管轄権を有し、政府権限を行使してきた。そして、それ故に、ゲーミング法を主張する権利を有する。④RIICSAとIGRAとの間の管轄権争いの限度で、RIICSAは黙示的に廃止されるとした。上記④の点について、以下のように判示している。

2つの法律が衝突する領域において、IGRAが2つの理由からしてRIICSAに勝る。第一に、2つの法律が妥協できない争いにある場合、後法が行き詰まり (impasse) の限度で前法に勝るというのが、法解釈上の一般準則である (See *Watt v. Alaska*, 451 U.S. 259, 266 (1981); *United States v. Tynen*, 78 U.S. (11

title, all Indians, Indian nations, or tribes or bands of Indians in the State of Maine, other than the Passamaquoddy Tribe, the Penobscot Nation, and their members, and any lands or natural resources owned by any such Indian, Indian nation, tribe or band of Indians and any lands or natural resources held in trust by the United States, or by any other person or entity, for any such Indian, Indian nation, tribe, or band of Indians shall be *subject to the civil and criminal jurisdiction of the State, the laws of the State, and the civil and criminal jurisdiction of the courts of the State, to the same extent as any other person or land therein.*).(emphasis added.).

303) 19 F.3d 685 (1st Cir. 1994).

Wall) 88, 92 (1871).)。本件上訴人たる州は、RIICSAは特別法である旨主張するが、合衆国議会は、IGRAの制定の段階で前法たるRIICSA（1978年9月30日制定）の存在を知悉していたことが立証されている。第二に裁判所は、合衆国議会の意図の総体的混乱を最小限度にする方法をもって相反する法律を解釈しなければならない。本件において、ゲーミングに対する州の管轄権を制限する2つの法律を解釈した場合、IGRAを高く評価し、と同時に、RIICSAの核心部分はそのままとしておくというにある。2つの法律を解決土地に対する部族管轄権を打ち負かす方法で解釈した場合、RIICSAが高く評価されるであろう。しかし、それは、IGRAの本質的構造とその目的を著しく侵すものである。従って、IGRAの諸規定は、本件部族のために合衆国によって信託保有されているロードアイランド州の土地に完全なる効力をもって適用される。³⁰⁴⁾

3 「1996年9月30日法」

Narragansett Indian Tribe 判決を受けて、合衆国議会は、「1996年9月30日法」第3編第330条³⁰⁵⁾（合衆国法律集第25編第1708条第b項）で、RIICSA第9条を改正し、「解決土地は、インディアン・ゲーミング規制法（合衆国法律集第25編第2701条以下）の目的にとって、インディアンの土地として処理されないものとする。」とする規定を追加している。

第九節 管轄権

インディアンの土地における全ての第2種ゲーミングには、州政府の関わり合いなくして、部族政府とNIGCとの両者の規制権限が行使される。³⁰⁶⁾第1種ゲーミングに関する部族の専属管轄権とは異なり、第2種ゲーミングに「従事し、許可し又は規制する」部族の権限は、以下の条件に服す。①関連ゲーミングは、目的に応じて個人、組織又は団体による当該ゲーミングを認める州内（及び当該ゲーミングが、他の方法で特に連邦法によってインディアンの土地で禁止され

304) *Id.* at 704-05.

305) Act of Sept. 30, 1996, Pub. L. No. 104-208, Div. A, Title I, § 101(d) [Title III, § 330], 110 Stat. 3009-227.

306) 67 Fed. Reg. 41,166 (June 17, 2002).

ていない)に位置しなければならない(合衆国法律集第25編第2710条第b項第1号(A))。②インディアン部族の統治機関は、NIGC委員長によって承認された条例又は決議を採択しなければならない(同第2710条第b項第1号(B))。さらに、インディアン部族は、第2種ゲーミングが経営されるインディアンの土地の各々の場所、施設又は位置に関して、各々の許可を発出しなければならない(同第2710条第b項第1号)とされる。

IGRAは、第2種ゲーミングに関して、州がいかなる規制権限をも行使することを禁止している³⁰⁷⁾と考えられるが、この点については、既に触れた。

第十節 NIGCの責任

I IGRAの規定

NIGCは、部族によって発出された全ての第2種ゲーミングの許可を審査し、監視しなければならない。IGRAは、NIGCないしNIGC委員長(以下、「委員長」という。)の責任及び「管理契約」に関して、以下の事項を定めている。

合衆国法律集第25編

第2705条(委員長の権限)

(a) 委員長は、委員会〔NIGC〕のために委員会への請求を条件として以下に定める権限を有する。

(3) 本編第2710条に規定される第2種ゲーミング及び第3種ゲーミングを規制する部族の条例又は決議を承認すること。

(4) 本編第2710条第d項第9号及び第2711条に規定される第2種ゲーミング及び第3種ゲーミングのための管理契約を承認すること。

第2706条(委員会³⁰⁸⁾の権限)

(b) (監視; 敷地の検査; 調査; 記録の入手; メール; 契約; 聴聞; 宣誓; 規則)

委員会は、以下に定める事項を行う。

307) See CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:23, at 869.

308) 改正; Act of May 12, 2006, Pub. L. No. 109-221, Title III, § 301 (a), 120 Stat. 341.

- (1) インディアンの土地で行われる第2種ゲーミングを継続的に監視する。
- (2) 第2種ゲーミングが行われるインディアンの土地に位置する全ての土地を検査し、及び調査を行う。
- (3) 必要と思料される身元調査を行い、又は行わせる。
- (4) インディアンの土地で経営される第2種ゲーミングの総収益及び本章に基づく委員会の義務を遂行するに必要とされるその他の事項に関する全ての書類、帳簿及び記録を入手することを要求し、及び検査、調査、複写並びに監査を行うことができる。

第2710条 (部族ゲーミング条例)

(c) (ゲーミング許可の発出; 自主規制の証明)

- (1) 委員会は、インディアン部族によって発出されるゲーミング許可に関して、適切な法執行機関の当局と協議することができ、当該許可の発出への異議を当該インディアン部族に通知するために30日の期間を設定するものとする。
- (2) インディアン部族によるゲーミング許可の発出後、主たる管理職員及び主たる被用者が本条第b項第2号 (F) (ii) (II) の下で確立される基準を満たさないことを示す信頼することができる情報が委員会から取得された場合、インディアン部族は、当該許可を一時停止し、告知及び聴聞の後、当該許可を撤回することができる。
- (3) 第2種ゲーミング事業を経営し、及び以下に定める条件を満たすインディアン部族は、委員会に自主規制の証明書を申請することができる。
 - (A) 1988年10月17日以後の少なくとも1年間を含む3年よりは短くはない期間、当該事業を継続的に経営している。
 - (B) その他の点で本条の規定を遵守している。
- (4) 委員会は、当該委員会が有効な情報から、及び部族によって要請された場合には聴聞を実施した後に、部族が以下に定める条件を満たしてきていると決定した場合、自主規制の証明書を発出しなければならない。
 - (A) 以下に定める方法でゲーミング事業を経営してきていたこと。
 - (i) 全ての収入の実効可能な及び誠実な会計をもたらしてきたこと。
 - (ii) 当該事業の安全、公平及び誠実な経営の評価をもたらしてきたこと。
 - (iii) 一般的に犯罪行為又は不誠実な行為の証拠が存在しなかったこと。

- (B) 以下に定める事項のための適切な制度を採用し、及び実施してきていること。
 - (i) 事業からの総収入の会計
 - (ii) ゲーミング事業の全ての被用者についての調査、許可及び監視
 - (iii) 部族のゲーミング条例及び規制違反の調査、執行及び訴追
- (C) 財政上及び経済的に健全な基盤で経営を行ってきていること。
- (5) 部族が、自主規制の証明書を有する期間の間、以下の定めによるものとする。
 - (A) 部族は、本編第2706条第b項第1、第2、第3及び第4号に服さない。
 - (B) 部族は、本条第b項第2号(C)によって要請される年1回の独立会計監査を受け、並びに自主規制の証明書の発出後に部族によって雇用され、及び許可された全ての被用者に関する完全な履歴書を委員会に提出しなければならない。
 - (C) 委員会は、本編第2717条に従った当該事業に総収益の1パーセントの4分の1を超えて手数料を課すことができない。
- (6) 委員会は、正当な理由に基づいて、及び聴聞の機会の後に委員会委員の多数決の投票で自主規制の証明書を取り消すことができる。

II 解説

NIGCは、インディアン部族によるゲーミング許可について審査し、当該許可の発出への異議を当該インディアン部族に通知するために、30日の期間を設定しなければならない（合衆国法律集第25編第2710条第c項第1号）。より一般的に、NIGCは、定期的に第2種ゲーミングを監視し、当該ゲーミングが行われている全ての敷地を検査し、必要と判断する素行調査を履行し、当該ゲーミングに関連する全ての記録を点検する責任を負っている（同第2706条第b項第1号ないし第4号）。³⁰⁹⁾さらに、NIGCは、インディアン部族が第2種ゲーミングの用地として提案した土地がIGRAにいう「インディアンの土地」であることを保証する責任を負う。³¹⁰⁾

309) See also 25 C.F.R. pts 502, 522, 559, 566 & 573 (2016).

310) CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:25, at 876.

第2種ゲーミング事業を経営し、以下の①、②の条件を満たすインディアン部族は、委員会に自主規制の証明を請願することができる。①1988年10月17日以後の1年間を含む3年よりは少なくない期間、当該事業を継続的に経営している。②その他の点で本条の規定を遵守している。請願が認められた部族は、第2706条第b項第1号ないし第4号に規定されたNIGCの監視責任から免除される。ただし、部族は、第2710条第b項第2号(C)に定められた年1回の外部監査には従わなければならない、自主規制の後に部族によって雇用され、許可された全被用者に関する完全なる履歴書をNIGCに提出しなければならない(同第2710条第c項第5号)³¹¹⁾。NIGCは、正当な理由に基づいて、及び聴聞の機会の後に、委員会委員の多数決の投票で自主規制の証明書を取り消すことができる(同第2710条第c項第6号)³¹²⁾。

NIGCは、合衆国法律集第25編第2702条第c項及び第2706条第b項第10号に基づいて、1999年1月5日に「最小限の内部管理基準」³¹³⁾(the Minimum Internal Control Standards) (以下、「MICS」という。)を定め、極めて詳細な規定を置いている。その後、2002年6月27日に改正されている。³¹⁴⁾MICSは、各々の部族ゲーミング規制機関にNIGCによって公表された基準に等しいか、又はそれ以上の管理基準を定める部族による内部管理の基準を確立し、履行するよう求めている。MICSは、主としてゲーミング機器資材に関する現金勘定、操作、検証及びセキュリティー³¹⁵⁾手続に関連するものであり、NIGCによる執行を規定している。

第十一節 管理契約

I IGRAの規定

インディアン部族は、第2種ゲーミング経営について、NIGC委員長の承認を

311) See also 25 C.F.R. §§ 518.7 to 518.8, 78 Fed. Reg. 20,241 (Apr. 4, 2013, as amended at 78 Fed. Reg. 37,115 (June 20, 2013)).

312) See also 25 C.F.R. § 518.10, 78 Fed. Reg. 20,241 (Apr. 4, 2013, as amended at 78 Fed. Reg. 37,115 (June 20, 2013)).

313) 64 Fed. Reg. 4,967 (Feb. 2, 1999).

314) 25 C.F.R. pt. 542, 67 Fed. Reg. 43,400 (June 27, 2002).

315) See CONFERENCE OF WESTERN ATTORNEYS GENERAL, *supra* note 46, § 12:25, at 877.

得て「管理契約」³¹⁶⁾を結ぶことができる。管理契約について定める合衆国法律集第25編第2711条の規定は、以下の通りである。

第2711条（管理契約）

(a)（第2種ゲーミング；事業者への情報）

(1) [NIGC] 委員長の承認を条件に、インディアン部族は、インディアン部族が本編第2710条第b項第1号に基づいて経営することができる第2種ゲーミング事業の経営及び管理に関する管理契約を締結することができる。ただし、当該契約の承認に先立って、委員長は、以下に定める情報を請求し、取得しなければならない。

(A) 当該契約に直接的な金銭的利益又は管理責任を有する人又は団体（当該団体を構成する個人を含む。）の名前、住所及びその他の関連身元情報、及び会社の場合は当該会社の取締役会の構成員並びに発行株及び社外株の10パーセント以上を有する（直接的又は間接的に）各々の株主の名前、住所及びその他の関連身元情報。

(B) (A) の規定に従って記入される各々の人が、インディアン部族又はゲーミング事業一般とのその他のゲーミング契約を締結していた経歴の記載。当該記載には、特に人がゲーミングに関する契約を締結していた許可機関又は監督機関の名前及び住所を含む。

(C) (A) の規定に従って記入される各々の人の完全な財務諸表。

(2) 第1号(A) の規定に従って一覧表に記入された各々の人は、委員長が本条に基づく責任に従って提出することができる口頭若しくは書面による質問に答えなければならない。

(3) 本章の目的のために第1号に規定される管理契約への言及は、ゲーミング事業に関連する当該契約への全ての付帯的合意が含まれるものと看做される。

(b)（承認）

委員長は、本条に基づいて締結される管理契約を、当該契約が少なくとも以下に定める事項を規定していると決定した場合にのみ、承認することができる。

316) See generally CANBY, *supra* note 77, at 382-36.

- (1) 維持される適切な会計手続及び月単位でインディアン部族によって、又はのために準備される証明可能な財政報告に関する事項。
 - (2) 部族のゲーミング事業から得られる毎日の総収益及び収入を検証する権利をも有する適切な部族職員の毎日のゲーミング経営へのアクセスに関する事項。
 - (3) 開発及び建設費用の償還に対する優先権を有するインディアン部族への最小限保証される支払いに関する事項。
 - (4) 開発及び建設費用の返済に関する合意された最高限度に関する事項。
 - (5) 5年の期間を超えない契約期間に関する事項。ただし、インディアン部族の申請に基づいて、委員長が、特別のゲーミング事業にとって要求される設備投資及び収入予測が追加の時間を必要としていると判断した場合、7年の期間を超えない範囲で5年の期間を超える契約期間を許可することができる。
 - (6) 当該契約を終結するための理由及び手順に関する事項。ただし、実際の契約の終結は、委員長の承認を要しない。
- (c) (純利益の歩合に基づく手数料)
- (1) 委員長は、部族のゲーミング事業の純利益の歩合が、周囲の状況に照らして合理的であると決定した場合、当該純利益の歩合に基づく手数料を定める管理契約を承認することができる。ただし、本項に他に定めがある場合を除いて、当該歩合は純利益の30パーセントを超えてはならない。
 - (2) インディアン部族の請求に基づいて、委員長は、部族のゲーミング事業にとっての要求される設備投資及び収入予測がインディアン部族によって請求される追加の手数を必要としていると判断した場合、40パーセントを超えない範囲で30パーセントを超える部族のゲーミング事業の純利益の歩合に基づく手数料を定める管理契約を承認することができる。
- (d) (承認期間；延長)
- 管理契約が承認のために委員長に提出された日から180日以内に、委員長は実績に基づいて当該契約を承認し、又は否認しなければならない。委員長は、延長の理由を書面でインディアン部族に通知した場合、90日を超えない期間で180日の期間を延長することができる。インディアン部族は、本項に定められた期間内に承認されず、又は否認されない場合、委員長による行為を実行するために合衆国地方裁判所に訴えを提起することができる。

(e) (否認)

委員長は、以下に定める事項に該当すると決定した場合、いかなる契約も承認してはならない。

(1) 本条第a項第1号(A)の規定に従って一覧表に記載された人が、以下に定める事項に該当する場合。

(A) 管理契約の当事者であるインディアン部族の統治機関の選任構成員である場合。

(B) 重罪又はゲーミング犯罪で有罪と決定されていた、若しくは後に有罪とされる場合。

(C) 本章に従って委員会又はインディアン部族に実質的に重要な虚偽の陳述を認識しつつ且つ故意に行い、又は本条第a項第2号の規定に従って提議される問題に応答することを拒否した場合。

(D) 以前の活動、もしあれば犯罪歴、又は信望、習慣及び交際が、公共の利益又はゲーミングの効果的規制及び管理に脅威を与え、又はゲーミング経営、事業の遂行及びそれに付随する資金調達において不適切、不公平、若しくは違法な活動、方法及び事業の危険を作り出す者と決定されていた場合。

(2) 管理請負者が、その利益若しくは有利性のためにゲーミング事業に関連する部族政府の決定又は手続に不当に介入し、若しくは干渉し、又は試みていた場合。

(3) 管理請負者が、意図的に又は実質的に管理契約の条項又は本章に従って採用され、及び承認された部族ゲーミング条例又は決議に従うことを怠っていた場合。

(4) 受託者に通例責任を問われるべき技能及び努力を遂行する受託者が、契約を承認しない時。

(f) (修正又は取消し)

委員長は、後に本条の規定が侵害されていたと決定した場合、告知及び聴聞の後、適切な契約の修正を求め、又は委託契約を取り消すことができる。

(g) (土地への利益)

本章によって規制されるゲーミング事業の経営及び管理のための管理契約は、特別の制定法上の根拠が存在し、及び当該委託契約に文書で明確に規定されてい

ない限り、土地並びにその他の不動産へのいかなる利益をも移転し、又はいかなる方法をもってしても譲渡するものであってはならない。

(h) (権限)

本章に従って規制される管理契約に関する本編第81条に基づく長官の権限は、以後委員会に移転される。

(i) (調査費)

委員会は、本条第e項に規定される決定に至るに必要な調査費用を満たす費用を潜在的契約者に支払うよう請求するものとする。

第2712条 (現行条例及び契約の審査)

(c) (管理契約の承認又は修正)

- (1) 委員長は、本条第a項の規定に従って全ての付帯的合意を含む管理契約が提出された日から180日以内に、当該契約を本編第2711条に定める要件及び手続に付さなければならない。
- (2) 委員長は、本条第a項の規定に従って提出された管理契約及び当該契約に基づく管理委託契約者が本編第2711条の定める要件を満たすものと決定した場合、管理契約を承認しなければならない。
- (3) 委員長は、本条第a項に基づいて提出された契約又は本条第a項に基づいて提出された契約に基づく管理請負者が本編第2711条の定める要件を満たさないものと決定した場合、当該契約の当事者に必要とされる修正を書面で通知しなければならない。当該当事者は120日以内に応じなければならない。管理契約が、1988年10月17日以前に長官によって承認されていた場合、当事者は必要とされる修正の通知後180日以内に応じなければならない。

II 解 説

管理契約には、主たる契約と当該契約への全ての付帯的合意の両者が含まれる (合衆国法律集第25編第2711条第a項第3号)。NIGC 委員長の承認を得るためには、第2711条第b項に規定される6要件が委託契約に規定されていなければならないとされる。³¹⁷⁾ 管理契約には、部族のゲーミング事業の純利益の歩合に基

317) See also 25 C.F.R. § 531.1, 58 Fed. Reg. 5,828 (Jan. 22, 1993).

づく手数料を定めることができる（同第2711条第c項第1号）³¹⁸⁾。委員長は、第2711条第e項に定められた条件を満たさない限り、いかなる契約も承認することができない。委員長は、管理契約が承認のために委員長に提出される日から180日以内に当該契約を承認し、又は否認しなければならない。委員長は、延長の理由を書面でインディアン部族に通知した場合、90日を超えない期間で180日の期間を延長することができる（同第2711条第d項）³¹⁹⁾。委員長は、第2712条第a項に基づいて提出された管理契約者が第2711条の定める要件を満たさないものと決定した場合、当該契約の当事者に必要とされる修正を書面で通知しなければならない。当該当事者は、120日以内に応じなければならない。管理契約が1988年10月17日以前に長官によって承認されていた場合、当事者は、必要とされる修正の通知後180日以内に応じなければならない（同第2712条第c項第3号）。委員長は、後に第2711条の規定が侵害されたと決定した場合、告知及び聴聞の後、適切な契約の修正を求め、又は委託契約を取り消すことができる。³²⁰⁾

（本学法務研究科教授）

318) See also 25 C.F.R. § 531.1 (i).

319) See also 25 C.F.R. § 533.6(b), 74 Fed. Reg. 36,936 (July 27, 2009, as amended at 80 Fed. Reg. 31,994 (June 5, 2015)).

320) See also 25 C.F.R. § 533.4, 74 Fed. Reg. 36,936 (July 27, 2009).

321) See also 25 C.F.R. § 535.3, 74 Fed. Reg. 36,936 (July 27, 2009, as amended at 80 Fed. Reg. 31,994 (June 5, 2015)). 管理契約をめぐる経営コンサルタントが直面する問題について以下の文献参照。Kevin K. Washburn, *Recurring Problems in Indian Gaming*, 1 WYO. L. REV. 427, 432-33 (2001).